

Мария Борисовна Балова
(Северный „Арктический” Федеральный Университет, Archangielsk)

Изменения в структуре местных органов государственного управления в Архангельской губернии во второй половине XIX в.

В ходе проведения реформ в период правления Александра II в системе губернского управления происходят изменения, направленные с одной стороны на изменение структуры и порядка деятельности уже существующих органов местного управления, с другой – на создание учреждений, которые должны были регулировать новые общественные отношения. Изучение процесса формирования и деятельности указанных учреждений в различных губерниях имеет особое значение, так как это отражает региональные особенности проведения крестьянской и других реформ, позволяет проанализировать их влияние на российскую провинцию.

К 1861 г. в состав губернских административных учреждений ведомства Министерства внутренних дел в Архангельской губернии входило 12 учреждений. Прежде всего, это канцелярия губернатора, роль которой к середине XIX в. значительно возросла, и губернское правление, ставшее фактически органом местной исполнительной власти. Архангельское губернское правление было создано после преобразования наместничества в губернию по Указу Павла I от 12 декабря 1796 г. и изначально являлось коллегиально-совещательным учреждением при губернаторе¹. Оно отвечало за обнародование законов, контролировало их выполнение, осуществляло ряд исполнительных функций во взаимодействии с местными учреждениями. В течение первой половины XIX в. произошли значительные изменения в его структуре и организации деятельности, процесс формирования штатов шел по пути увеличения количества чиновников и усложнения внутренней структуры (выделение

¹ Полное собрание законов Российской империи [dalej: PSZRI], zb. 1, t. XXIV, 1796-1798, art. 17634, s. 229; Государственный архив Архангельской области [dalej: ГААО], zesp. 1, inw. 3, sygn. 275, k. 27-28v.

присутствия и канцелярии, подразделение последней на отделения и столы и т. п.) В правлениях была выстроена иерархия чиновников в соответствии с классом должности и выполняемыми функциями, все дела были распределены между отделениями, установлены обязательные делопроизводственные формы, порядок движения и сроки рассмотрения поступающих бумаг и дел, что должно было обеспечить безукоризненное соблюдение единого для всех губерний порядка делопроизводства. Законодательные акты первой половины XIX в. были направлены на регламентацию и унификацию деятельности правлений, установление строгой подотчетности и подконтрольности, что подтверждает вывод о том, что государство шло по пути централизации и бюрократизации административной системы².

Жесткая регламентация деятельности губернских правлений призвана была повысить эффективность, но ожидаемого результата не последовало. К этому времени правления вели значительное внутреннее делопроизводство и огромную переписку с другими учреждениями, а увеличение штатов не соответствовало растущему объему работы, чиновники просто не успевали правильно оформлять обязательные для ведения многочисленные формы. Решение большинства вопросов часто зависело не от самого правления, а от других учреждений, при этом основным механизмом воздействия на них были в основном бесконечные письменные запросы и уведомления. Постепенно деятельность правлений стала сводиться к переписыванию, распространению и пересылке бумаг, что также свидетельствовало о нарастающей бюрократизации местного управления. В итоге губернские правления пошли по пути формального соблюдения установленных требований, а основной задачей чиновников становилось не реальное продвижение дел и достижение результативности собственных действий, а правильное оформление бумаг и своевременное представление отчетности.

Кроме канцелярии и губернского правления еще несколько учреждений имели утвержденные штаты, должности которых обеспечивались годовым содержанием: губернская строительная и дорожная комиссия, образованная в 1850 г. в результате объединения двух комиссий, архангельская врачебная управа, открытая по Указу Павла I в 1797 г., губернская чертежная, образованная при губернском землемере, должность которого была введена в 1775 г. и архангельский приказ общественного призрения, созданный в 1784 г.

Остальные губернские учреждения, такие как комитет общественного здоровья, губернский оспенный комитет, губернское о земских повинностях присутствие, комитет о продовольствии жителей Архангельской губернии, губернский статистический комитет, губернский комитет попечительного общества о тюрьмах не имели собственного штатного состава, в них включались в качестве членов без назначения содержания различные должностные лица из других учреждений, а функции председателя возлагались на губернатора.

² Н.П. Ерошкин, *История государственных учреждений дореволюционной России*, Moskwa 1968, s. 180-192; Tenże, *Местные государственные учреждения дореволюционной России*, [w] Tegoż, *История государственных учреждений дореволюционной России*, pod red A. J. Iwanowa, A.D. Stiepankiego, Moskwa 2008, s. 363-371; *Административно-территориальное устройство России. История и современность*, Moskwa 2003, s. 119-129.

Таким образом, в состав административных губернских учреждений ведомства Министерства внутренних дел в Архангельской губернии к 1860 г. входило 12 учреждений, 6 из которых имели штатный состав.

Административные учреждения Архангельской губернии (1860 г.) ³			
	Губернские учреждения	Состав (единиц)	Расходы на содержание в год (рублей)
1.	Канцелярия губернатора	11	7351
2.	Губернское правление	41	30600
3.	Губернская строительная и дорожная комиссия	25	9638,7
4.	Приказ общественного призрения	8	2177,8
5.	Врачебная управа	8	2179,28
6.	Губернская чертежная	10	2400
7.	Губернское о земских повинностях присутствие	4	Без назначения содержания
8.	Комитет общественного здоровья	7	Без назначения содержания
9.	Губернский оспенный комитет	7	Без назначения содержания
10.	Комитет о продовольствии жителей Архангельской губернии	9	Без назначения содержания
11.	Губернский комитет общества попечительства о тюрьмах	19	Без назначения содержания
12.	Губернский статистический комитет	12	Без назначения содержания

Крестьянская и последовавшие за ней земская, городская, судебная, военная реформы потребовали изменения структуры и полномочий губернских учреждений. Те учреждения, которые имели штатный состав, были включены в губернское правление и преобразованы в его отделения. Так, 1 января 1865 г. вместо строительной и дорожной комиссии было создано строительное отделение Архангельского губернского правления, при этом количество состоящих в его штате чиновников сократилось до 5-ти⁴. 8 июня 1865 г. были утверждены «Временные правила о преобразовании губернских учреждений ведомства Министерства внутренних дел в тридцати семи губерниях и в Бессарабской области», которые определили сферу деятельности губернских правлений до введения в действие утвержденных в 1864 г. судебных уставов⁵. Все дела, которые ими рассматривались, были разделены на «судные» (отдача под суд чиновников, дела по наказаниям за корчемство, рассмотрение жалоб на задержки в судах первой степени, исполнении судебных решений и делопроизводстве) и административные, которые делились на два разряда: 1) дела, требующие предварительного обсуждения, по которым решения принимались коллегиально; 2) дела, состоящие в прямом исполнении законодательства, которые должны были решаться единолично губернатором, вице-губернатором или начальниками отделений. Временные

³ ГААО, зesp. 1, инв. 8, т. 1, sygn. 592, к. 1-24.

⁴ Там же, зesp. 1, инв. 8, т. 1, sygn. 2242, к. 16.

⁵ PSZRI, zb. 2, t XL, dział 1, 1865, art. 42180, s. 633-638.

правила разделили компетенцию канцелярии губернатора и правления, оставив за канцелярией обзоры губерний, годовые отчеты, особо важные и тайные дела, вопросы земства и дворянских выборов и некоторые другие. Этим же указом к губернскому правлению присоединялись врачебная управа, губернский комитет общественного здоровья и губернский оспенный комитет. Они были объединены во врачебное отделение, новые штаты которого были утверждены 14 октября 1869 г.⁶

Губернская чертежная также фактически стала отделением правления. 11 августа 1869 г. управляющим Межевым корпусом была разслана в губернии инструкция о применении временных правил, которая разграничила обязанности губернского правления по межевым делам и функции губернской чертежной. Губернский землемер стал заведовать межевым отделением правления. К компетенции правления были отнесены вопросы, касающиеся службы чиновников, распределения дел между межевыми чинами, а также утверждение решений по межеванию крестьянских наделов и некоторые другие. Все они рассматривались присутствием правления совместно с губернской чертежной. Последняя в свою очередь занималась отчетностью для различных ведомств, контролировала уездных землемеров, выдавала справки и свидетельства о размерах земельных владений и т. п. По Указу императора от 24 апреля 1870 г. Управление межевым корпусом было включено в состав Центрального управления Министерства юстиции, с подчинением «особому лицу» – управляющему межевой частью Министерства юстиции⁷. В результате губернский землемер, заведующий межевой частью губернского правления и управляющий губернской чертежной, имел двойное подчинение: губернскому правлению (ведомство Министерства внутренних дел) и управляющему межевой частью (ведомство Министерства юстиции).

9 марта 1876 г. вышел Указ, который предоставил министру внутренних дел право по своему усмотрению сокращать состав губернских правлений и губернаторских канцелярий, кроме должностей вице-губернатора, двух советников, губернского врачебного инспектора, губернского инженера, губернского архитектора и правителя канцелярии⁸. Средства, полученные за счет сокращения, могли распределяться между оставшимися должностными лицами в виде надбавок к окладам. В соответствии с этим к концу XIX в. в канцелярии архангельского губернатора число чиновников сократилось с 11 до 8 (расходы на содержание в 1897 г. составляли 9500 руб. в год), а в штате правления состояло 33 чиновника, (общая стоимость содержания в 1897 г. – 37179 руб. в год). В течение 1897 г. правлением было проведено 107 заседаний, вынесено 147 постановлений, количество входящих и исходящих бумаг составило 34192⁹.

Начиная с 1861 г. в губерниях открываются новые присутствия, комитеты и комиссии по различным делам, которые представляли собой совещательные коллегиальные органы, возглавляемые губернатором. Основными функциями этих учреждений являлись регулирование новых общественных отношений,

⁶ ГААО, зesp. 1, inw. 8, т. 1, sygn. 2242, k. 16.

⁷ PSZR, z. 2, t. XLV, dział 1, 1870, art. 48278, s. 514.

⁸ Там же, t. LI, dział 1, 1876, art. 55681, s. 179-180.

⁹ ГААО, зesp. 1, inw. 8, т. 1, sygn. 2242, k. 17, 73.

осуществление взаимодействия с созданными в ходе реформ органами местного самоуправления и контроль их деятельности. В первую очередь были созданы учреждения по крестьянским делам: институт мировых посредников, уездные мировые съезды и губернские по крестьянским делам присутствия, которые должны были регулировать отношения между временнообязанными крестьянами и помещиками после отмены крепостного права. Их деятельность регламентировалась «Положением о Губернских и Уездных по крестьянским делам Учреждениях», изданным одновременно с Манифестом 19 февраля 1861 г. и Положением о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости¹⁰.

В соответствии с «Положением...» учреждались мировые посредники, уездные мировые съезды и губернские по крестьянским делам присутствия. К компетенции мировых посредников относились споры и недоразумения между помещиками и временнообязанными крестьянами, жалобы крестьян и обществ на волостные сходы и на сельских и волостных должностных лиц, засвидетельствование актов между помещиками и временнообязанными крестьянами и некоторые распорядительные действия. Количество мировых участков определялось уездным дворянским собранием и утверждалось начальником губернии. Уездное дворянское собрание также рассматривало списки избираемых на должности посредников и представляло их на рассмотрение губернатору вместе с губернским и уездными предводителями дворянства, окончательное утверждение в должности осуществлялось указами Сената. Все мировые посредники уезда во главе с уездным предводителем дворянства и при обязательном присутствии члена от правительства составляли уездные мировые съезды, которые периодически собирались для рассмотрения жалоб на решения мировых посредников, волостных сходов и волостных должностных лиц, а также ситуаций, не предусмотренных положениями и правилами. На съезды возлагались и некоторые другие функции, например, наем вольнопрактикующих землемеров при недостатке казенных, рассмотрение, исправление и утверждение в определенных случаях уставных грамот, установление сроков платежей и ряд других.

Завершали структуру крестьянских органов управления губернские присутствия по крестьянским делам. В их состав входили губернатор, губернский предводитель дворянства, управляющий палатой государственных имуществ, губернский прокурор, два члена из местных дворян-помещиков, приглашаемых по согласованию с губернатором и министром внутренних дел, и два члена из местных дворян-помещиков, избираемых собранием губернского и уездных предводителей дворянства. В губернском присутствии полагалась должность секретаря. К ведению присутствий были отнесены рассмотрение жалоб на действия мировых посредников и уездных съездов, дела по добровольным соглашениям между крестьянами и помещиками, а также другие вопросы, указанные в положениях о крестьянах.

Поскольку помещичьих крестьян в Архангельской губернии практически не было, она не вошла в перечень, на который распространялось действие

¹⁰ PSZRI, zb. 2, t. XXXVI, dział. I, 1861, art. 36660, s. 202-218.

«Положения...» 1861 г.¹¹, а соответствующие учреждения по крестьянским делам начали формироваться в губернии только с 1863 г. на основании «Положения о крестьянах, водворенных на землях имений Государевых, дворянских и удельных» от 26 июня 1863 г.¹²

В 1864 г. было создано два мировых участка в Шенкурском уезде Архангельской губернии, а мировыми посредниками назначены надворный советник А.И. Григорович, он же председатель уездного мирового съезда, и коллежский секретарь Н.М. Ергольский. В 1866 г. институт мировых посредников был распространен и на государственных крестьян, после чего мировые посредники и уездные съезды были учреждены в Архангельском, Холмогорском, Мезенском, Пинежском, Кемском и Онежском уездах губернии. В 1863 г. было создано Архангельское губернское по крестьянским делам присутствие. Его возглавил губернатор действительный статский советник Н.М. Гардинг, в состав вошли управляющий палатой государственных имуществ статский советник Л.И. Любовидский, губернский прокурор статский советник Е.Ф. Наулла и чиновник удельного ведомства коллежский советник Ф.И. Тустановский. Одной из основных функций присутствия являлся надзор за крестьянскими сословными органами, созданными в ходе реформ. Присутствие не только рассматривало жалобы на действия мировых посредников, утверждало добровольные соглашения между крестьянами об изменении наделов, решало вопросы об уменьшении и увеличении крестьянских повинностей, но и занималось вопросами развития в губернии земледелия, животноводства, промыслов, торговли, колонизации Мурманского берега.

В дальнейшем 21 августа 1870 г. в ходе реформы городского управления на основании Городового положения от 16 июня 1870 г. было создано Архангельское губернское по городским делам присутствие, задачей которого было осуществления контроля учреждаемых органов городского самоуправления – городских избирательных собраний, городских дум и городских управ¹³. В положении указывалось, что присутствия по городским делам создаются для рассмотрения жалоб и разногласий по вопросам городского общественного управления, а также для обсуждения составленных городскими думами обязательных для жителей постановлений. В состав кроме председательствующего губернатора включались вице-губернатор, управляющий казенной палатой, прокурор окружного суда, председатель мирового съезда, председатель губернской земской управы и городской голова. В случае необходимости к заседаниям могли привлекаться представители других ведомств. В 1892 г. была учреждена одна должность секретаря присутствия VII класса с содержанием 1200 руб. в год¹⁴.

В ходе военной реформы в соответствии с «Уставом по воинской повинности» от 1 января 1874 г. создается Архангельское губернское по воинской повинности присутствие, которое осуществляло надзор за организацией призыва в губернии. Кроме губернатора в его состав включались губернский предводитель дворянства,

¹¹ Там же, т. XXXVI, 1861, dział I, art. 36660, s. 202.

¹² Там же, т. XXXVIII, 1863, dział I, art. 39792, s. 679.

¹³ Там же, т. XLV, 1870, dział I, art. 48498, s. 821.

¹⁴ ГААО, zesp. 1, inw. 8, t. 1, sygn. 2242, k. 12.

председатель и один член губернской земской управы, губернский воинский начальник и прокурор окружного суда. Полагалась также одна штатная должность заведующего делопроизводством VI класса с годовым содержанием в 2000 руб. Одновременно создавались и уездные по воинской повинности присутствия. Кроме общего надзора за призывом присутствие занималось организацией призывных участков, распределением установленного губернии числа новобранцев между участками, переосвидетельствованием военнообязанных лиц, рассмотрением жалоб на уездные присутствия и составлением отчетов о призывах¹⁵.

9 июля 1875 г. в связи с прекращением отдельного существования государственного земского сбора и присоединением его к общему государственному доходу на основании Указа от 10 декабря 1874 вместо Архангельского губернского о земских повинностях присутствия был создан губернский распорядительный комитет. Председателем оставался губернатор, в состав включались губернский предводитель дворянства, управляющий казенной палатой, член от правительства (назначался министром финансов), городской голова и председатель губернской земской управы. В распорядительные комитеты были переданы обязанности присутствий по взиманию земских сборов и расходованию денежных средств на квартирное довольствие войск, на содержание дорог и подвод, почтовых станций и учреждений, на найм, постройку и содержание казенных зданий¹⁶.

Для надзора за государственной и частной фабрично-заводской промышленностью и рабочим движением в 1897 г. создаются губернские по фабричным делам присутствия. В Архангельское присутствие, открытое 1 августа 1897 г., кроме губернатора и вице-губернатора вошли прокурор окружного суда, начальник губернского жандармского управления, старший фабричный инспектор и городской голова, представители комитета торговли и мануфактур¹⁷.

14 мая 1885 г. в соответствии с законом «Об изменении правил торговли крепкими напитками» были образованы губернские и уездные присутствия по питейным делам. Губернское присутствие состояло из губернатора (председатель), вице-губернатора, губернского предводителя дворянства, управляющего казенной палатой, управляющего акцизными сборами, прокурора или товарища прокурора окружного суда и городского головы. Оно рассматривало и утверждало постановления уездных по питейным делам присутствий о мероприятиях, необходимых для правильной организации торговли спиртными напитками, об открытии и закрытии питейных заведений, рассматривало жалобы на постановления уездных по питейным делам присутствий. Губернские по питейным делам присутствия были упразднены законом от 6 июня 1894 г. «О казенной продаже питей», но на территории Архангельской губернии оно продолжало функционировать дольше, предположительно, до 1899 г.¹⁸ Необходимо отметить, что присутствия по питейным делам находились в ведении Министерства финансов и одновременно были подконтрольны и Министерству внутренних дел. Такая же подчиненность сохранялась и у губернского

¹⁵ Tamże, zesp.1, inw. 8, t. 1, sygn. 2242, k. 7.

¹⁶ Tamże, zesp.1, inw. 8, t. 1, sygn. 2242, k. 28-29.

¹⁷ Tamże, zesp.1, inw. 8, t. 1, sygn. 2242, k. 23-23v.

¹⁸ Tamże, zesp.1, inw. 8, t. 1, sygn. 2242, k. 14.

распорядительного комитета.

Изменения в структуре административных учреждений Архангельской губернии в пореформенный период			
1860 г.		1897 г.	
1.	Канцелярия губернатора	1.	Канцелярия губернатора
2.	Губернское правление	2.	Губернское правление
3.	Губернская чертежная	3.	Губернская чертежная
4.	Приказ общественного призрения	4.	Приказ общественного призрения
5.	Комитет о продовольствии жителей Архангельской губернии, дирекция хлебного общественного запасного магазина	5.	Комитет о продовольствии жителей Архангельской губернии, дирекция хлебного общественного запасного магазина
6.	Губернский комитет попечительного общества о тюрьмах	6.	Губернский комитет попечительного общества о тюрьмах
7.	Губернский статистический комитет	7.	Губернский статистический комитет
8.	Губернское о земских повинностях присутствие	8.	Губернский распорядительный комитет
9.	Губернский оспенный комитет	9.	Губернское по крестьянским делам присутствие
10.	Врачебная управа	10.	Губернское по городским делам присутствие
11.	Губернский комитет общественного здравия	11.	Губернское по воинской повинности присутствие
12.	Губернская строительная и дорожная комиссия	12.	Губернское по питейным делам присутствие
		13.	Губернское по фабричным делам присутствие

Таким образом, в пореформенный период произошли существенные изменения в структуре губернского управления. Они были связаны в первую очередь с необходимостью создания губернских органов надзора за создаваемыми крестьянскими сословными органами, городскими и земскими органами самоуправления, фабрично-заводской промышленностью и рабочим движением, комплектованием армии и т. п. В качестве таких учреждений были выбраны губернские присутствия смешанного типа, в основу формирования и деятельности которых был положен межведомственный коллегиальный принцип. Все члены присутствий работали без дополнительной оплаты, в некоторых вводились должности делопроизводителей, либо делопроизводство возлагалось на канцелярию других учреждений. Одной из основных функций присутствий было также рассмотрение жалоб и споров, связанных с деятельностью новых общественных органов. Из дореформенных учреждений сохранились в преобразованном виде канцелярия губернатора и губернское правление, приказ общественного призрения, комитет о продовольствии и дирекция общественного хлебного магазина, губернский комитет попечительного общества о тюрьмах, а также губернский статистический комитет.

Streszczenie

Maria Borysowna Bałowa

Zmiany w strukturze terenowych organów administracji państwowej guberni archangielskiej w drugiej połowie XIX wieku

Reforma włościańska 1861 r. w Rosji i reformy ziemska, miejska, wojskowa i sądowa, które nastąpiły po niej wywołały konieczność zmiany struktury i pełnomocnictw organów gubernialnych. Wiązało się to przede wszystkim z koniecznością powołania gubernialnych organów nadzoru nad powstającymi: samorządowymi organami włościańskimi, miejskimi i ziemskimi, przemysłem fabrycznym, ruchem robotniczym, systemem rekrutacji do armii itp. Do sprawowania nadzoru wybrano prezydya gubernialne o składzie mieszanym. Za podstawę ich ustroju przyjęto zasadę międzyresortowości i kolegialności. Podstawowymi funkcjami tych organów było regulowanie nowopowstałych stosunków społecznych, ustanowienie współdziałania z powołanymi w trakcie reform organami samorządu oraz ich kontrolowanie, a także rozpatrywanie skarg i sporów związanych z ich działaniem.

Summary

Maria Balova

Changes in the structure of the local state authorities in Arkhangelskaya governorate in the second half of the XIX century

The peasant reform of 1861 in Russia followed by the territorial, municipal, judicial and military reforms demanded changes in the structure and authority of the governorate bodies. These changes were related primarily to the need for establishing governorate bodies, which would supervise the peasant estate bodies being created, municipal and territorial self-government authorities, industry and labour movements, manning of the army, etc. The mixed-type governorate offices were elected as such bodies, and their work was based on the intergovernmental and collegiate principle. The main functions of these bodies were to regulate the new social relations, interact with the local self-government authorities formed during the reforms and control their activities, consider complaints and disputes related to their work.

